

大学章程：现代大学制度的载体

◆张文显 周其凤

构建现代大学制度是中国特色社会主义高等教育面临的时代课题。吉林大学第十二次党代会通过的《吉林大学章程》是建立现代大学制度的科学探索,在学校发展进程中具有里程碑意义,引起了国家教育主管部门和全国高校的广泛关注。这部章程以我国宪法和教育法律法规作为立法依据,认真总结和吸纳了改革开放以来高等教育改革发展的制度成果,借鉴了境外大学章程的有益成分,同时着重总结和升华了我们立足本校校情探索现代大学精神,进行制度改革和创新的理论和实践。作为探索的结晶和实践的产物,它凝聚了全校师生和校领导班子的集体智慧,彰显了学校的办学理念和特色、学校发展目标和战略,规范了校内各种关系,明晰了领导体制、治理结构、管理模式,规定了教职员工的权利和义务、学生的权利和义务,把学校与教师、学校与学生、教师与学生的关系建立在以人为本的核心理念上,向世界展示出中国特色社会主义现代大学制度,也树立了吉林大学作为高水平研究型大学的良好形象。

一、章程确立和明晰了学校内部治理结构与管理体制

制度文明是高水平大学的重要标志,现代大学制度是涉及大学内部治理结构以及大学与政府、大学与社会关系的综合命题。如果说构建现代大学制度是中国特色社会主义高等教育面临的时代课题的话,学校制定章程的过程,则可以是对这一时代课题的科学探讨,而章程本身则是对这一时代课题的一个初步回答。章程涉及了学校内部治理结构以及学校与政府、学校与社会的关系,其中主要是回答了学校内部治理结构等现代大学制度的核心问题,为学校依法自主办学提供了可行的自治规范。

(1) 党委领导下的校长负责制——进一步明晰了党委与行政的关系

构建现代大学制度,首先要面对和回答的是党委与行政的关系问题。《高等教育法》规定,高等学校实

行党委领导下的校长负责制,但实践当中普遍遇到的问题,是怎样在保证党委对学校各项工作实行统一领导的同时,又能够保证以校长为首的学校行政有效行使职权和履行职责,也就是如何才能更好协调理顺党委和行政的关系的问题。我校感到,高教法对党委的职权和职责规定得不够具体和清晰,对校长行使职权和履行职责的方式的规定也不够明确,因而会影响党委领导下的校长负责制的贯彻实行。据此,在学校章程中对党委的职权和职责做更加切合实际的细化和进一步明确,十分必要。章程规定,学校实行中国共产党吉林大学委员会领导下的校长负责制,校长是学校的法定代表人。章程依据《高等教育法》《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等有关规定,对党委和校长的主要职权与职责分别做了切合学校实际的具体规定,明确界定了党委与校长的不同权限范围,其中党委主要是讨论决定重大问题、重要事项和重要干部任免,体现出党要管党、党管人才、党管干部和党委管大事的思想。关于校长的职权和职责,章程在高教法规定的基础上,也做了更加切合学校实际的规定,校长作为学校行政的主要负责人,行使职权、履行职责,实行校长统一领导,副校长分工负责、职能部门组织实施的机制。这一规定充分表明学校既坚持党委统一领导,又支持和保障校长依法行使职权。依照章程规定,学校通过另行制定更为具体的党政议事规则,对党委全委会、党委常委会、校长办公会、书记办公会的议事范围和程序进一步细化,就使党委与行政的工作关系从制度上更加得以理顺,从而有利于促进提高工作效率,形成良性互动、高效合理的工作格局。

(2) 校、院两级管理为主的体制——明晰了学校与学院、学部的关系

校内的治理结构除了领导体制,最主要的是管理体制,对于规模大、学科多、校区分散的大学来说,管理体制该如何设计,是相对集权还是分权,管理重心该不该下移以及如何下移,是实行两级还是多级管



理,每一级的职权职责怎样配置,是建构现代大学制度必须解决的问题。经过几年的探索、试验和科学论证,2004年我校开展了治理结构与管理体制改革。我们从学校实际出发,参考国内外其他大学的有益经验,吸收现代管理科学的思想,出台了《吉林大学治理结构与管理体制改革纲要》。根据这个改革纲要,学校对校内各种权力的关系及其运行程序进行了明晰,确立了学校对学院的管理模式,进一步明确了校部机关的机构设置和权责划分,确定了校区事务的管理模式。章程将学校的管理体制定位为校、院两级管理为主。

校、院两级管理的核心要义在于明晰和确定学院的职权,章程就此做了详细的规定。章程规定:学院作为人才培养、科学研究、学科建设的具体组织实施单位,在学校授权范围内实行自我管理。学校逐步扩大学院自主管理的领域和范围,发挥学院办学的主体作用。学院根据学校的规划、规定或授权,制订学院发展规划,制订并组织实施学科专业建设、师资队伍建设、课程建设及教学计划,组织开展科学研究和其他学术活动,提出年度招生计划建议,设置内部机构,制定内部工作规则和办法,决定学院人员的聘任与管理,负责学生的教育与管理,就学生的奖惩提出意见,管理和使用学校核拨的办学经费和资产;行使学校赋予的其他职权。这些规定体现了学校管理重心逐渐下移的特点。对于独立建制的其他教学科研机构,章程规定:具有独立建制的学系和教学中心,享有与学院同样的权利和义务。独立建制的研究中心(院、所)、工程中心和重点实验室等,根据有关规定和学校授权设立相应的管理及学术机构;承担相应的人才培养、科学研究、社会服务等任务。章程做上述规定,明确了学院一级机构在学校的地位和职权,清晰地界定了学院一级机构发挥作用的范围和领域,同时也明确了学院一级机构的责任,使得民主和效率的关系问题得到较好的协调和处理,从而在制度上保证了校、院两级的有效实施和落实。

在明确校、院两级管理的体制的同时,章程规定,学校按照学科门类及实际需要划分学部,学部一般由学科性质相近的教学科研机构组成,诸如人文学部、社会科学学部、理学部、工学部、信息学部、医学部、农学部等。学部设置学部长,学部长由校党委决定、校长任免,一般由学部内部各院长轮流担任,主要负责本学部学术、学位事务的协调,教学、科研的合作等,同时负有与行业的联络等职责。

(3)教授治学、民主管理——明晰了学术权力与行政权力的关系

学术自由和学术民主是现代大学立基的根本和传统,教授治学是现代大学有效保障学术自由和学术民主的一项根本制度和传统。教授治学主要表现在行

政权与学术权相对分离、教授对学术问题拥有决定权、教代会以教师为主体以及学院设立教授会等方面。各类学术组织是教授治学的重要载体和手段,章程通过规定学校、学部、学院三级学术委员会和学位评定(分)委员会的职权,为学术权力的有效行使提供了制度保障。教授会作为教授治学的另一种有效形式和重要载体,在当前大学行政化倾向比较普遍,特别是法定学术权力机构日益行政化的情况下,在学校逐步放权给各个学院的背景下,它的设立有着特殊重要的意义和作用。章程参照国内外高水平大学的经验,规定学院可根据需要设立教授会,同时规定教授会依照学院制定的教授会章程开展工作,这一规定将设立教授会、决定教授会运行模式的权力赋予了各个学院,为学院探索自主管理的有效模式留下了充足的制度空间。

民主管理是现代大学制度的题中应有之义,很难设想一所高水平的大学它的内部管理不是民主的。章程关于组织机构及其权责配置和师生员工权利的规定,集中体现了学校的民主管理思想。按照章程规定,学校设立校务委员会作为常设咨询机构,举凡学校事业发展规划、重大改革措施、学科建设、师资队伍建设和校园规划等重大事项,都应咨询校务委员会的意见;教代会是学校民主管理的主渠道,工会、共青团、妇委会在党委领导下参与民主管理。另外章程规定,学校实行校务公开和院务公开,校长、院长分别向学校、学院教代会报告工作,这些都是关于民主管理的专门制度设计。

(4)依法行使办学自主权——法人自治的制度依凭

大学法人制度是现代大学制度的重要内容,办学自主权则又是法人制度的核心。章程规定学校依法行使办学自主权,这是大学法人自治的制度表达。章程规定了学校的名称、住址、法律地位、办学宗旨、法定代表人、机构组成、法人财产,涵盖了学校作为独立法人主体的基本要素,对学校运行的合法性基础做了制度性宣示。章程规定,学校依法设置和调整学科专业、招收学生、颁发学业和学位证书、对教职员工和学生实施奖励或者处分、自主管理和使用法人财产等,这些规定是国家基本教育制度在学校的具体落实,体现了学校依法享有的办学自主权。

二、章程遵循和彰显了以人为本的核心理念

教育以育人为本,以学生为主体;办学以人才为本,以教师为主体。有学生才有学校的未来,有大师才有学校的前程。人是现代大学制度的出发点和落脚点,学校制度的设计要立足和服务于最大限度调动和发挥教职员工的积极性、创造性,立足和服务于更好地培养德智体美全面发展的高素质人才,要体现以人为本。我校章程关于教职员工和学生权利义务的规定,集中体现了以人为本的理念,反过来也可以这样

说,因为突出规定了师生员工的权利和义务,从而也使得章程充满了浓厚的人文主义色彩。

师生员工作为公民享有宪法所规定的公民权利并承担相应的义务,作为民事主体在民事活动中享有或履行法律规定的相应民事权利或义务,另外作为教育者和受教育者,教师和学生还分别享有或履行《教师法》和《普通高等学校学生管理规定》所规定的权利或义务。与此同时,师生员工与学校之间在宪法、法律、法规及规章规定之下,发生着更加具体的权利义务关系,学校章程对师生员工相对于学校的这些具体权利义务做出相应规定。一方面是对法律明文规定的师生员工权利和义务的丰富,同时也彰显了师生员工的主体地位,更进一步明晰了师生员工与学校之间的法律关系。章程规定,学校教职员除享有宪法、法律、法规及规章明文规定的权利外,还享有按工作职责和贡献使用公共资源权、公平获得发展机会权、获得公正评价权、公平获得奖励权、重大事项知情权、民主管理参与权、申请救济权以及学校规则或聘约规定的其他权利;教职员除履行宪法、法律、法规及规章明文规定的义务外,还应履行维护学校名誉和利益、勤勉尽责、尊重和爱护学生、遵守学校规章制度以及学校规则或聘约规定的其他义务。同时为体现学校办学以教师为主体的思想和理念,章程还特别对教师在为人师表、教书育人、创造和传授知识、开展学术创新以及遵守学术道德方面的权利和义务做了规定。对于学生,章程规定了学生的公平受教育权、对专业和课程的选择权、公平获得深造和参加文化交流活动权、获得全面素质教育权、依法自主组织和参加社团权、公平获得奖励权、知情权、申请救济权等权利和维护学校名誉与利益、遵守学校规章制度、交纳有关费用、爱护学校设备设施等义务。章程还规定了学生要养成良好品性。所有这些关于教职员和学生权利义务的规定,都是学校从高水平研究型大学的定位出发而做出的制度性宣示和规范,对引导和规范师生员工行为,形成良好的校园风尚和大学文化有深远的意义和影响。

章程规定学校要建立权利保护机制,维护教职员和学生的合法权益,这一规定体现了“无救济、无权利”的法律精神,为教职员和学生权利的落实做出了制度指引,提供了可靠的制度保障。

三、章程彰显和渗透了现代大学精神

大学精神是大学制度的灵魂,大学制度是大学精神的外在体现,是大学精神的制度载体和表现形式,大学精神与大学制度相辅相成,互为表里。章程是现代大学制度的载体,同时也是现代大学精神的载体。章程以序言的形式,将学校凝炼的以求真务实、自由民主、开放兼容、隆法明德、与时俱进为核心的现代大学精神做了宣示,以此来阐明学校的传统与理念,抒

发学校的理想和情怀,突出学校的定位与特色。章程的具体制度设计中,也全面渗透了现代大学精神的理念,比如关于培养德智体美全面发展,具有国际视野、创新精神和实践能力,富有良知和责任感的高级专门人才的规定;关于学校向为社会发展和人类文明进步做出突出贡献的杰出人士授予名誉博士学位或其他荣誉称号的规定;关于学校积极开展国际合作与交流,促进教育国际化的规定;关于学校教师应努力创造科学新知,传播先进思想,培育精英人才的规定,以及关于学校尊重和爱护人才,维护学术民主与学术自由,为教师开展教学和科学研究活动、自主进行学术创新、攀登科学高峰提供必要的条件和保障,规范教师的学术行为,引领教师树立良好的学术道德风尚的规定;关于学校引导学生养成珍爱生命、尊重人权、尊敬师长、诚实守信、爱护自然、热心公益的良好品性的规定,等等;另外学校的组织机构的设置,也都体现和渗透了现代大学精神的理念。一定意义上讲,大学精神的渗透,使得章程平添了一种强烈的感召力和影响力,从而能够更好地起到对师生员工的激励、教育和引导作用,发挥出章程对包括广大校友在内的学校全体人员的情感纽带作用,弘扬吉林大学的优秀传统,树立学校的良好形象。

四、章程在法律范围内的制度创新

章程是制度创新的结果。因为国内鲜有可资参照的大学章程,也因为当前制度转型时期法律法规的修改变动相对较为频繁,加之合校的特殊历史背景,吉林大学制定这样一部章程肯定要面临诸多的内外部困难和挑战,唯其如此,我校将制定章程的过程始终当成是研究和推进工作的过程,当成是制度创新的过程。章程紧紧围绕学校高水平研究型大学的总体定位,密切联系学校的校情实际,依据法律规定的原则和精神,做到了在法律范围内尽可能有所创新。

章程制定过程中遵循了这样一个原则:那就是凡是法律有明确规定的事项,绝不与法律冲突,只是在可能的情况下作必要细化;而对法律未作规定的事项,如果学校实际工作需要,又符合大学未来发展趋势,就在不违背法律精神和原则的前提下作大胆探索。除了前文谈到的地方之外,章程当中还有很多制度创新的例子,比如,关于学校功能的规定,章程提出学校以人才培养和知识创新为根本任务,这一符合我校研究型大学定位的规定,体现了教学与科研并重、教书育人与科研育人的统一。章程关于学校全面贯彻国家教育方针,培养德智体美全面发展,具有国际视野、创新精神和实践能力,富有良知和责任感的高级专门人才这一培养标准的规定,在遵循国家法律和政策普遍性规定和要求的基础上,又有学校自己更高的要求,突出了自身特色,是对法律的一种补充和丰富。还有,关于党委领导下的校长负责制,章程依法对党

委会和常委会的关系做了明确。另外,章程将高教法制定以来中央关于高校领导体制一些重要的提法,比如党管人才、党管干部,党委既要保证社会主义办学方向,又要维护政治稳定和校园平安,规定在了章程中。还有关于党委团结和动员全体教职工和学生,推进学校的改革、建设和发展,开创以公正、民主、诚信、和睦、相互认同为价值理念的和谐局面的规定,吸纳和体现了中央关于构建社会主义和谐社会的一些最新理念。关于校长办公会议,章程规定它主要是处理学校行政工作当中的重要事项,这也是考虑到校长行政首长负责制的特点,在法律基础上所做的一种补充和完善。章程规定了校务委员会,这是高教法所没有规定的。对学术委员会,章程增加了审议教师职务资格、受理学术争议等几项高教法没有的内容,赋予了学术委员会更充分的权力;章程规定学院一级学术委员会依照学术委员会章程独立行使学术权力,而根据学术委员会章程,院长不得担任学院学术委员会主席,这也是为保障学术民主与学术自由所做的制度创新。另外,章程赋予学位评定委员会研究生指导教师的遴选权,是在学位条例基础上的一种补充和完善。还有关于校区机构、学校纪念日的规定等,也都是考虑到吉林大学合校的实际情况而做出的有利于学校发展的制度设计。

另外,关于章程的制定和修改程序,也在法律规定之下做了符合法理的规定,应当说也带有一定的创新性。章程作为代表学校法人组织意志的根本性规定,理应由学校最高权力机构来通过。在最终确定章程由学校党代会通过之前,我们也曾考虑过是否可由教代会或是一个特别成立的组织来通过,后经大家讨论认为,教代会是教职工参与民主管理的组织形式,而非学校最高权力机构,由其通过章程的法律依据和权威性不足;而对于成立特别的组织机构,大家讨论认为也不可以,因为这样一个机构它是根据党委会的决定成立的,肯定也不是学校最高权力机构,而且为制定章程专门成立这样的组织也没有法律依据,存在合法性方面的问题。因此根据高教法和党章规定,学校最后选择了由党代会制定和通过章程。与此同时,我们也考虑到,党代会通过章程必须有一个充分的群众基础,所以章程规定,学校章程要经过校务委员会和教职工代表大会审

议,这是党代会讨论的前提和必经程序,即只有在校务委员会和教职工代表大会审议通过的情况下,才有可能由学校党委提请党代会审议通过。事实上也是,吉林大学章程的制定和通过也正是遵循了这样一个充分发扬民主的程序,广泛征集了民意,集中了全校上下的集体智慧。关于章程的修改程序,因为考虑到党代会一般几年才召开一次,其间如果章程需要进行修改,特别是当国家法律法规有了新的规定,出现章程与新的法律规定不一致或是其他必须修改章程的情况,就需要一个机构来做这件事,所以章程规定,本章程由中国共产党吉林大学代表大会修改,代表大会闭会期间,中国共产党吉林大学委员会可对本章程进行部分补充和修改。章程赋予党委全委会修改章程的权力,但这种修改是部分的,而不是全局的,这种补充和修改将来还要采取修正案的方式,而且党委还要将每次修改的情况向下一次党代会进行报告。章程如此规定,严谨合法可行。

《吉林大学章程》把学校正在做、应当做和能够做的事情以学校基本法的形式规定下来,尽管可能还存在一些不足之处,但总的来讲,符合高等教育发展的一般规律,符合中国特色社会主义高等教育的本质,符合现代大学制度的普遍原则和发展方向,也符合我校的实际情况,为把吉林大学建设成为高水平研究型大学提供了制度设计和保障。我们期待着将来有更多的学校能够制定章程,大家互相借鉴,共同来推动中国特色的现代大学制度逐步走向完善。

【作者分别系吉林大学党委书记、校长】

(责任编辑:马海泉)

